

途中参加国日本の交渉力が試されるTPP交渉

星 野 三喜夫

2013年6月

新潟産業大学経済学部紀要 第42号別刷

BULLETIN OF NIIGATA SANGYO UNIVERSITY
FACULTY OF ECONOMICS

No.42 June 2013

途中参加国日本の交渉力が試されるTPP交渉

TPP negotiations and Japan's bargaining power to be therein tested

星野 三喜夫

Mikio HOSHINO

要旨

2年半に亘り国内で議論されてきたTPP交渉への日本の参加が現実になった。TPPはアジア太平洋自由貿易圏構築に向けた多国間の通商秩序であり、参加が遅れたにしろ、世界経済規模第3位の日本がこのルール作りに加わる意義は大きい。交渉参加に先立つ日米事前合意において途中参加の日本は「参加料」を払わざると得なかったという側面もあり、TPP交渉プロセスにおいて困難が予想され、日本外交の実力が試される。日本はTPPの戦略的重要性や日本のTPP参加の意義を再確認し、確固不拔の戦略と戦術をもって利害や主張が対立するTPP交渉に臨むことが望まれる。

キーワード

TPP 日米合意 FTAAP P4 TPP閣僚会議 普遍的価値

構成

1. はじめに
2. 「途中参加」国の日本の交渉参加承認
3. 事前合意の段階で始まっているTPP交渉
 - 3-1 日米事前協議の合意内容
 - 3-2 日米で異なる合意に関わる発表内容
 - 3-3 異なる発表内容についての評価
4. 途中交渉参加の日本はTPPをどう交渉すべきか
 - 4-1 TPPの戦略的重要性
 - 4-2 国内既得権益と国益
5. むすびにかえて 交渉力が試される日本

1. はじめに

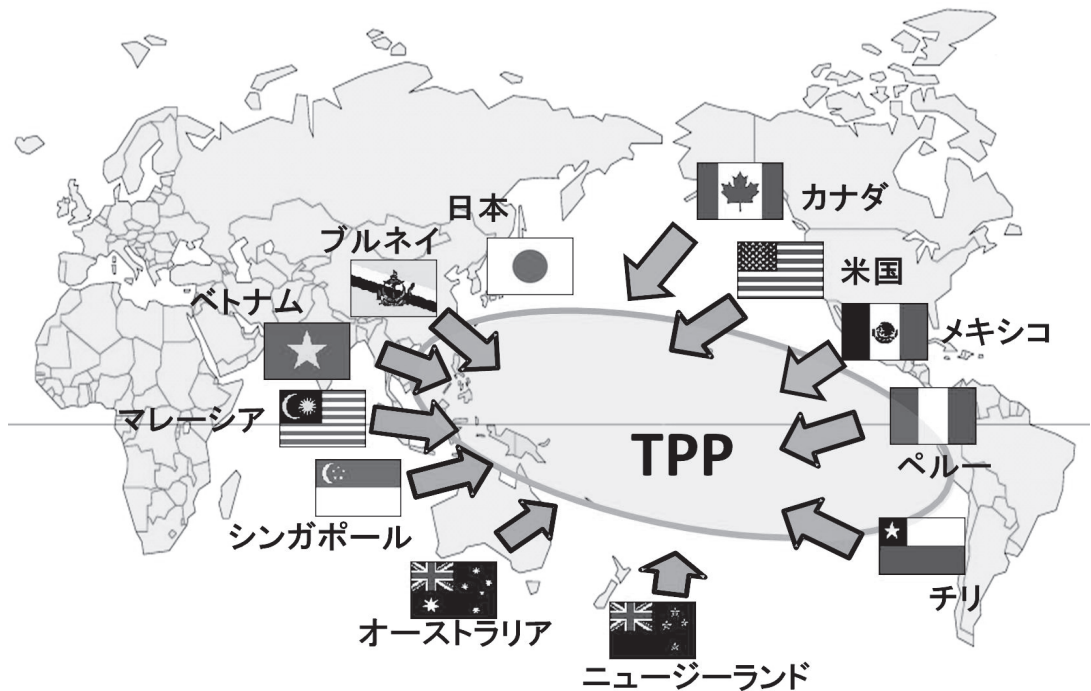
2010年から2年半に亘り国内で議論が行われてきたTPP（Trans-Pacific Partnership：環太平洋経済連携協定）への日本の交渉参加が決まった。TPPは今後のアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP：Free Trade Area of the Asia-Pacific）構築に向けた道筋となるものであり、日本がアジア太平洋の多国間通商秩序形成のルール作りに加わることは、他の国に先駆けて1970年代後半に「環太平洋連帯構想」を主唱した日本にとって遅きに失した感は否めないものの、その意義は大きい。交渉参加に先立ち、日米の事前協議（U.S.-Japan bilateral consultation）が行われ、2013年4月12日に日米合意が発表された。4月20日には、既交渉参加の11か国すべてが日本の交渉参加を承認したことから、日本は7月下旬からTPP交渉に参加することがほぼ確実となった。

振り返れば、TPPのそもそもの母体となったP4（Pacific Four：シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ）の協定が発効したのが2006年であり、これに米国や豪州、ペルー、ベトナムを加えた8か国でTPPとして交渉を開始したのが2010年3月である。日本はこの時点から3年も遅れて加わる「途中参加」国である。そのため、後述するように遅れをとったことの対価としての「参加料」を日本が払わざるを得なかったという側面がないわけではないが、ともあれ、アジア太平洋地域での巨大な経済圏作りが日本と米国を中心に12か国の多国間で大きく進展することが期待される。一方、交渉参加が遅れたことから、日本は今後のTPPの交渉プロセスにおいて多難が予想される。本稿では、TPP交渉参加に先立って行われた日米事前協議の合意内容と、合意内容を発表した日米双方の発表文書を精査することにより、日本が払った「参加料」と今後の日本のTPP交渉の困難さを検証する。その上で、TPPの戦略的重要性や日本のTPP参加の意義を敷衍し、途中参加の日本のTPP交渉に臨むスタンスについて論考する。

2. 「途中参加」国の日本の交渉参加承認

TPP参加に向け新規に交渉に加わるには、既存の交渉参加国（以下、既交渉参加国。本稿脱稿の時点では11か国：シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ（P4参加4か国）、米、豪、ペルー、ベトナム（2010年3月に交渉参加して計8か国に拡大）、マレーシア（2010年10月に交渉参加して計9か国に拡大）、メキシコ、カナダ（2012年10月交渉に参加して計11か国に拡大））から個別に承認を得ることが必要となっている。

図表 1 TPP交渉参加国



(出所：内閣官房<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/index.html#sankasyounin>)

日本は交渉参加の意向を表明するのが遅くなったことから、既交渉参加11か国から日本の交渉参加について合意を取り付ける必要があった。TPPの事実上の中心国となる米国とは、2013年2月の日米首脳会談において安倍首相がオバマ大統領に対し交渉参加の意向を表明し、翌月の3月15日に日本が正式に交渉参加表明を行って以降、事前協議（consultation）を行い、4月12日に日米合意が成立した。FTAAP構築を目指すAPEC（アジア太平洋経済協力会議）貿易担当相会合（同年4月20日から）に先立って行われたTPP閣僚会議（4月19日、20日、インドネシア・スラバヤ）において、日本は、それまで日本の交渉参加について支持を表明していなかった豪州、ニュージーランド、カナダ、ペルーと個別交渉を行い、最終的にこれら4か国を含めた11か国の既交渉参加国すべてから合意を取り付けるに至った（TPP閣僚会議が当初予定していた1日から2日間に及んだのは、日本の交渉参加についてカナダの承認が遅れたことによる）。

11の既交渉参加国による日本の交渉参加承認を受け、TPP閣僚会議は2日目の4月20日に、「TPP閣僚による重要な課題での前進のための道筋作りと日本の参加に関する今後の手続きの確認」（TPP Ministers Chart Path Forward on Key Issues and Confirm Next Steps on Japan's Entry）と題する共同声明を発表した（図表2）。

図表2 TPP閣僚会合の共同声明 (Joint Statement of TPP Ministers)

TPP 閣僚による重要な課題での前進のための道筋作りと
日本の参加に関する今後の手続きの確認

TPP 関係 11 か国の貿易大臣は APEC 貿易担当大臣会合の機に会合を持ち、TPP 首脳の指示に従い、2013 年中に交渉を妥結する目的で、残された課題で前進するための道筋を作った。貿易大臣はまた、日本の TPP 参加への関心についての議論の状況についても協議した。

各国交渉チームが 5 月 15 日～24 日にペルーのリマで開催される次回交渉会合に向けた準備を行う中で、貿易大臣は、いくつかの分野において TPP 交渉を前進させるための今後の手続きについて合意した。貿易大臣は、交渉官に対し、いくつかの章 (some chapters) の作業を完了させると共に、知的財産、競争／国営企業、環境、物品・サービス／投資・政府調達の世界市場アクセスのパッケージを含む、より困難な残された課題での進展を加速させるよう指示した。貿易大臣は、センシティブな懸案事項への解決策を見出し、高い水準で野心的な包括的な協定にするという TPP 首脳の目標を本年中に達成すべく、今後数か月に自らの関与を強めていくことを約束した。

貿易大臣はまた、各 TPP 参加国が、TPP 参加への日本の関心について日本との 2 国間協議を終えたことを確認した。本日、貿易大臣は、他の参加国が進捗中の交渉に参加したと時と同様に、妥結に向けた交渉が引き続き速やかに進められるような方法により、日本の参加プロセスを完了させることを全会一致で合意した。日本は現交渉参加各国の国内手続が完了次第、TPP 交渉に参加することができる。

日本の参加により、TPP 参加国は世界の GDP の約 40%、世界の全貿易額の 1/3 を占めることになる。TPP 閣僚は、日本の交渉参加は TPP の経済的意義を高めること、TPP がアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) に向けた道筋として有望であることを確認した。

(出所：TPP Ministers Chart Path Forward on Key Issues and Confirm Next Steps on Japan's Entry (2013_04_20) より筆者作成)

他方、日本政府も、11の既交渉参加国の承認を受けて、政府側TPP参加交渉窓口（TPP政府対策本部。部長は甘利明経済再生担当大臣）が、翌4月21日に「新たな交渉参加国として日本を歓迎する旨のTPP交渉参加国の発表について」を発出している（図表3）。

図表3 「新たな交渉参加国として日本を歓迎する旨のTPP交渉参加国の発表について」（骨子）

①4月20日のインドネシアで開催された TPP 閣僚会合の後、TPP 交渉参加 11 か国を代表して、グローサー・ニュージーランド貿易大臣により、日本を新たな交渉参加国として歓迎する旨の声明が発出されたことを歓迎する。

②TPP 交渉への参加は、アジア太平洋地域の成長を日本が取り込むことに繋がり、日本の

成長戦略の柱である。日本が他の TPP 交渉参加国と作っていく新たな経済秩序は、TPP 内のルールに留まらず、東アジア地域包括的経済連携 (RCEP*) 等の他の地域経済連携と併せ、より大きな構想であるアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) において、アジア太平洋地域の新たな貿易・経済活動のルールの礎となる。

③自由、民主主義、基本的人権、法の支配といった普遍的価値観を共有する国々と共に、アジア太平洋地域における新たなルールを作り上げていくことは、日本の国益となるだけでなく、世界に繁栄をもたらすものと期待している。

④世界第3位の経済大国である日本が交渉に参加すれば、必ず重要なプレイヤーとして、新たなルールづくりを主導していくことができると確信している。日本は TPP 交渉における議論に貢献して行くとともに、守るべきものは守り、攻めるべきものは攻めていくことによって、日本の国益を最大限に実現していく。

*RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) はASEANに日本、中国、韓国、豪州、NZ、インドの6か国が交渉中の包括的自由貿易協定。RCEPが実現すれば、人口約34億人 (世界の約半分)、GDP約20兆ドル (世界全体の約3割)、貿易総額10兆ドル (世界全体の約3割) を占める広域経済圏が拡大東アジアに出現する<筆者註>

(出所: 「新たな交渉参加国として日本を歓迎する旨のTPP交渉参加国の発表について」
(2013年4月21日) TPP政府対策本部長 甘利明 (内閣官房) より抜粋して作成)

途中参加の日本は、主要な既交渉参加国との事前協議における日本の交渉参加合意の取り付けにおいて、後述のように、TPP交渉に臨む条件に関して一定の譲歩を行わざると得なかった (この譲歩については、TPP途中「参加料」を払わざるを得なかった、と言い替えても良いかも知れない) と考えられ、このことが、今後のTPP交渉において日本に不利益をもたらすことが懸念される。また、TPP閣僚会議の共同声明では、日本のTPP交渉への貢献 ("With Japan's entry, TPP countries would account for nearly 40 percent of global GDP and about one-third of all world trade. TPP Ministers noted that Japan's participation in the negotiation will underscore the economic significance of TPP and its promise as a pathway toward a Free Trade Area of the Asia Pacific."<日本の参加により、TPP参加国は世界のGDPの約40%、世界の全貿易額の1/3を占めることになる。TPP閣僚は、日本の交渉参加はTPPの経済的意義を高め、TPPがアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) に向けた道筋として有望であることを確認した>) を謳っているが、これまでのTPP交渉で既交渉参加国がどのようなことが決定してきたのか、その内容 (千ページを超すテキストに纏められているとの情報もある) を確認できるのは、日本の正式参加 (後述のように7月下旬となる見込み) 以降であることから、途中参加国の日本にとってはこの点もハードシップである。

3. 事前合意の段階で始まっているTPP交渉

交渉参加に向けた事前協議の中身を検討してみると、TPP交渉はこの事前協議における合意取り付けの段階で既に始まっていると言えよう。実際、日本と事前交渉を行っていたカナダは、カナダ

への日本車の輸入に関する関税の撤廃に異議を唱え、そのため、日本の交渉参加承認のために開かれたスラバヤでのTPP閣僚会議は当初予定した1日目（4月19日）で終わらず、最終的な承認が翌日の2日目（4月20日）にずれ込んだ。このこと1つをとっても、事前交渉の段階で熾烈なTPP交渉の前哨戦が始まっていることを如実に示している。

以下では、TPPの中で実質上の中心国となる米国と日本両国の事前協議（U.S.-Japan bilateral consultation：日米事前協議）における合意事項に関する資料を精査することにより、途中参加国日本の譲歩（「参加料」の支払い）の概要と、これが日本にとりTPP交渉の多難性を予想させる事実、及び、これらを踏まえてTPP交渉に臨むに当たっての日本のあるべきスタンスについて論考する。

3－1 日米事前協議の合意内容

2013年4月12日に成立した日米のTPP事前合意の内容を示す書類は以下の4点である。

- （1）佐々江賢一郎日本国駐米大使からデミトリオス・マランティス（Demetrios Marantis）米国通商代表代行宛ての書簡（April 12, 2013）、
- （2）デミトリオス・マランティス米国通商代表代行から佐々江賢一郎日本国駐米大使宛ての書簡（April 12, 2013）
- （3）日本政府発表の「日米協議の合意の概要」内閣官房TPP政策対策本部（平成25年4月12日）
- （4）米国政府（USTR）発表の「日本との協議内容」（Toward the TPP :U.S. Consultations with Japan, April 12, 2013）

まず、（1）の佐々江駐米大使書簡と（2）のマランティス米国通商代表代行書簡（以下、両方合わせて「往復書簡」）についてである。この往復書簡は、日米事前合意を受け、日本政府が日米間の協議結果を確認するために、佐々江駐米大使がマランティス米国通商代表代行宛に書簡を送り、これに対し、同代表代行から返書として佐々江大使に書簡が認められ、送られたものである。往復書簡により確認された内容が、すなわち日米合意の内容そのものと言って良い（図表4、図表5）。

図表4 「佐々江日本国駐米大使書簡」（骨子）

- | |
|---|
| <p>①安倍首相は、TPP 交渉への参加決定を正式に表明し、日本政府と米国政府は TPP 交渉参加への日本の関心に関し 2 国間協議を続けてきた。この協議の結果として日本政府を代表して以下を確認する。</p> <p>②協議を通じて、両国政府は、日本が TPP 交渉に参加する場合、日本が他の交渉参加国とともに 2011 年 11 月 12 日に TPP 首脳が表明した「TPP の輪郭」（Outlines of the TPP Agreement）に示されている包括的で高い水準の協定を達成していくことを確認した。地域で最大かつ最も発展した 2 つの経済大国として、日本と米国は経済成長を更に促進し、2 国間の貿易を更に拡大し、法の支配を更に強化すべく共に取り組んでいく。</p> <p>③この目的のため、両国政府は TPP 交渉と並行して、保険、透明性／貿易円滑化、投資、</p> |
|---|

知的財産権、規格・基準、政府調達、競争政策、急送便及び衛生植物検疫措置*（*日本及び米国は世界貿易機関（WTO）の衛生植物検疫措置の適用に関する協定（SPS 協定）に基づき、並行 2 国間交渉の中で衛生植物検疫措置に関する事項について共に取り組む）の分野における複数の鍵となる非関税措置に取り組むことを決定した。これらの非関税措置に関する交渉は、日本が TPP 交渉に参加した時点で開始される。両国政府は、これらの非関税措置について両国間での TPP 交渉の妥結までに取り組むことを確認するとともに、これらの非関税措置について達成される成果が、具体的かつ意味のあるものとなること、またこれらの成果が、法的拘束力を有する協定、書簡の交換、新たな又は改正された法令その他相互に合意する手段を通じて、両国について TPP 協定が発効する時点で実施されることを確認する。

④米国は、自動車分野の貿易に関して長期にわたる懸念を継続して表明してきた。それらの懸念及びそれらの懸念にどのように取り組むことができるかについて議論を行った後、両国政府は TPP 交渉と並行して自動車貿易に関する交渉を行うことを決定した。交渉は、添付されている TOR（Terms of Reference）に従い、日本が TPP 交渉に参加した時点で開始される。さらに、2013 年 2 月 22 日の「日米の共同声明」（Joint Statement by the United States and Japan）に基づき、両国政府は、TPP の市場アクセス交渉を行う中で、自動車に係る米国の関税が TPP 交渉における最も長い段階的な引下げ期間（the longest staging period in the TPP negotiations）に従って撤廃され、かつ最大限に後ろ倒しされる（will be backloaded to the maximum）こと、及び、この扱いは米韓 FTA において自動車に係る米国の関税について規定されている扱いを実質的に上回る（substantially exceed that period in KORUS for U.S. tariffs on motor vehicles）ものとなることを確認する。

⑤日本と米国は、日本には一定の農産品、米国には一定の工業製品というように、両国ともに 2 国間貿易上のセンシティブティ（bilateral trade sensitivities）が存在することを認識しつつ、TPP におけるルール作り及び市場アクセス交渉において共に緊密に取り組んでいくことを期待する。

（出所：Ambassador Sasae's Letter to Ambassador Marantis (April 12, 2013) を筆者訳）

図表 5 「マランティス米国通商代表代行書簡」（骨子）

①TPP 交渉参加への日本の関心に関する日米間の 2 国間協議に関する 2013 年 4 月 12 日付けの佐々江大使の書簡の受領を確認するとともに、米国政府を代表して以下に記述された内容を確認する。

②（佐々江大使書簡の②に同じ）

③（佐々江大使書簡の③に同じ）

④（佐々江大使書簡の④に同じ）

⑤（佐々江大使書簡の⑤に同じ）

⑥佐々江大使の書簡に対し、TPP 交渉参加への日本の関心に関する 2 国間協議が成功裡に

妥結したことを確認する。米国政府は、現在の **TPP** 交渉参加国と共に、**TPP** 交渉への日本の参加をできる限り速やか、かつ円滑に促進するために取り組んでいく用意ができています。

(出所：Ambassador Marantis's Letter to Ambassador Sasae (April 12, 2013)を筆者訳)

以上の往復書簡より、事前協議に基づく日米合意の基本ラインは、

- (a) 米国政府として日本のTPP交渉参加を支持する、
- (b) 日本は包括的で高い水準の協定達成に取り組む、
- (c) 自動車については米国の関税はTPPの最も長い関税撤廃期間（10年）による、
- (d) 自動車貿易及び非関税障壁についてTPPと並行して2国間協議を行う、
- (e) 日本の一定の農産品、米国の一定の工業製品といったセンシティブティの存在を認識する、であったことがまず確認できた。

3－2 日米で異なる合意に関わる発表内容

次に、日本と米国のそれぞれの政府による日米合意内容に関する発表文書を検討する。合意内容を説明する日米の発表文書である「合意の概要」（日本政府発表）と「日本との協議内容」（米国政府発表）では、ニュアンスが異なっている部分が認められる。

図表6 日本政府発表の「日米協議の合意の概要」（全文）

1. 日本が他の交渉参加国とともに、「**TPP** の輪郭」において示された包括的で高い水準の協定を達成していくことを確認するとともに、日米両国が経済成長促進、2 国間貿易拡大、及び法の支配を更に強化するため共に取り組んでいくこととなった。
2. この目的のため、日米間で **TPP** 交渉と並行して非関税措置に取り組むことを決定。
対象分野：保険、透明性／貿易円滑化、投資、規格・基準、衛生植物検疫措置 等
3. また、米国が長期にわたり懸念を継続して表明してきた自動車分野の貿易に関し、
 - (1) **TPP** 交渉と並行して自動車貿易に関する交渉を行うことを決定。
対象事項：透明性、流通、基準、環境対応車／新技術搭載車、財政上のインセンティブ等
 - (2) **TPP** の市場アクセス交渉を行う中で、米国の自動車関税が **TPP** 交渉における最も長い段階的な引下げ期間によって撤廃され、かつ最大限に後ろ倒しされること、及び、この扱いは米韓 **FTA** における米国の自動車関税の取り扱いを実質的に上回るものとなることを確認。
4. 日本には一定の農産品、米国には一定の工業製品といった二国間貿易上のセンシティブティが両国にあることを認識しつつ、**TPP** におけるルール作り及び市場アクセス交渉において緊密に共に取り組むことで一致。

(出所：「日米協議の合意の概要」内閣官房TPP政策対策本部（平成25年4月12日）)

図表7 米国政府発表の「日本との協議内容」(全文)

TOWARD THE TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP: U.S. CONSULTATIONS WITH JAPAN (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, WASHINGTON, D.C.)

The United States began formal bilateral consultations with Japan on its interest in joining the Trans-Pacific Partnership (TPP) in February 2012, following an announcement by Japan in November 2011 that it would begin consultations with TPP member countries. Our consultations with Japan have covered a range of issues of bilateral concern with respect to the automotive and insurance sectors and other non-tariff measures, and also have included discussions focusing on Japan's readiness to meet the TPP's high standards.

Today, the United States is pleased to announce that we have agreed on a robust package of actions and agreements with Japan, and as a result, the United States has successfully concluded its consultations. These actions and agreements are detailed below.

Automotive

The United States has identified a range of serious, long-standing concerns related to the automotive sector. Japan has agreed through our consultations that U.S. tariffs on imports of Japanese motor vehicles will be phased out in accordance with the longest staging period for any other product in the TPP negotiations, and that phase-outs of these tariffs will be "back loaded" to take place at the end of the staging period. Furthermore, they agreed that treatment of these U.S. tariffs will substantially exceed the U.S. tariff treatment provided in the US-Korea Free Trade Agreement.

On April 12th, Japan announced its unilateral decision to more than double the number of motor vehicles eligible for import under its Preferential Handling Procedure (PHP), a simpler and faster certification method often used by U.S. auto manufacturers to export to Japan. In the near term, U.S. auto producers will be allowed to export up to 5,000 vehicles annually of each vehicle "type" under the PHP program, compared with the current annual ceiling of 2,000 vehicles per vehicle type.

The United States and Japan have agreed to address a broad range of non-tariff measures in Japan's automotive sector – including those related to transparency in regulations, standards, certification, "green" and new technology vehicles, and distribution – in a bilateral negotiation parallel to the TPP talks. In addition, they agreed to negotiate a special motor vehicle safeguard provision, as well as a mechanism to "snap back" tariffs as a remedy in dispute settlement cases. The range of issues for negotiation was agreed in a Terms of Reference (TOR – see attached) and

the results will be included as enforceable commitments in the final bilateral market access package agreed between the U.S. and Japan in the TPP negotiations.

Insurance

In recent years, the United States has been underscoring its concern to Japan regarding the lack of a level playing field for U.S. companies in Japan's insurance market in relation to Japan Post Insurance. Through our consultations, both governments have agreed to address level playing field issues in the TPP negotiations, as well as through parallel negotiations to the TPP talks. In addition, Japan unilaterally announced on April 12th that it will refrain from approving new or modified cancer insurance and/or stand-alone medical products of Japan Post Insurance until it determines that equivalent conditions of competition with private sector insurance suppliers have been established and Japan Post Insurance has a properly functioning business management system in place, which Japan expects will take at least several years to achieve（日本は4月12日、民間の保険会社との適正な競争関係が確立されたと判断されるまでは、かんぽ生命による新規および内容変更のガン保険及び／または単体の医療保険商品についての認可を回避し、その判断のためには少なくとも数年間を要すると思われることを単独で発表した）。

Non-Tariff Measures

The United States has expressed concern regarding a broad range of sectoral and cross-cutting non-tariff measures that impede U.S. exports to Japan. To the extent that these issues are not fully addressed in the TPP negotiations, they will be addressed through a bilateral, parallel mechanism, to be completed by the end of the TPP negotiations. (See supplemental fact sheet for more details, including a description of the issues to be addressed.)

Japan's Readiness for a High-Standard Agreement

Through our bilateral consultations, the United States has placed a strong emphasis on ensuring that Japan, should it join the TPP negotiations, is prepared to conclude the kind of high standard trade agreement being negotiated by the current 11 TPP partners. In response, and in a Joint Statement with the United States on February 22, Japan made clear that it will subject all goods to negotiation and will join others to achieve a high standard and comprehensive agreement（日本は、すべての物品をTPP交渉のテーブルに乗せ、レベルの高い包括的な合意を達成するために他の参加国との協議に加わることを明確にした）as described in the Outlines of the TPP Agreement announced by TPP leaders on November 12, 2011.

Growing a Strong Relationship

Should Japan join the TPP negotiations, its entry would increase the agreement's economic potential as negotiations expand to include one of the United States' biggest trading partners. Japan is currently the United States' 4th largest goods trading partner. The United States exported \$70 billion in goods to Japan in 2012 and \$44 billion in services in 2011. Adding Japan to the Trans-Pacific Partnership will lead to further opening of Japan's market to competitive, Made-in-America goods and services (日本が TPP に参加することにより、競争力のある米国製品及びサービスに対し日本市場がさらに開かれることになる) that support jobs here at home – as well as enhance the agreement's promise as the pathway to a Free Trade Area of the Asia-Pacific. With Japan's entry, TPP countries would account for nearly 40 percent of global GDP and about one-third of all world trade.

(出所：Toward the TPP :U.S. Consultations with Japan, April 12, 2013) (米国政府 (URTR))。かつこ内の日本語訳は筆者。

日米両政府の合意内容に関する発表文書を見ると、日本政府の発表では、農産品のセンシティビティ (sensitivity) が認識されていることに焦点が当てられているように読めるが、他方、米国政府発表ではその点については触れられておらず、むしろ、自動車 (Automotive)、保険 (Insurance)、非関税障壁 (Non-Tariff Measures) に関し日米の合意で大きな進展があり、日本が高い水準のTPPの達成にコミットした (後段の"Japan's Readiness for a High-Standard Agreement"のパラグラフ) ことが強調されている。

実際、マランティス米通商代表代行は、日米協議の合意を受けて、合意発表当日の4月12日に声明 (statement) を発表しているが、その声明においても、日本が貿易・投資の自由化に向けた高い水準のTPPの達成と、自動車と保険分野、およびその他の日本の非関税障壁に関する両国間の特定の関心事についてコミットメント (約束) を行った旨を高らかに述べている (図表8)。

図表8 マランティス米国USTR代表代行の声明 (2013年4月12日)

"Since November 2011, the United States has been engaged in consultations with Japan focused on Japan's readiness to meet the TPP's high standards for liberalizing trade and investment, and to address specific bilateral issues of concern in the automotive and insurance sectors, as well as other Japanese non-tariff measures.

"The United States and Japan have successfully completed these consultations by concluding a robust package of actions and agreements with Japan in the automotive and insurance sectors, as well as other non-tariff measures. As a result, we are pleased to welcome Japan's participation in the TPP negotiations pending a consensus

agreement among the current TPP members and the completion of our respective domestic processes. Japan's entry into this important initiative for the Asia-Pacific region will help it to deliver significant economic benefits to the United States, Japan and the Asia-Pacific region."

(出所：Statement by Acting U.S. Trade Representative Demetrios Marantis Regarding Japan and the Trans-Pacific Partnership 04/12/2013)

主要項目についての日米政府の発表の違いを纏めると以下の通りである（図表9）。

図表9 TPPの主要項目に関する合意内容についての日米政府の発表

合意内容	日本政府発表	米国政府発表
＜日本からの輸入車にかかる関税＞ TPP 交渉における最も長い段階的な引き下げ期間によって撤廃され、かつ、最大限に後ろ倒しされる	合意内容と同じ	合意内容と同じ
＜自動車の輸入制限＞ 自動車に関する特別セーフガードの実質的及び手続き的な要素が並行交渉で取り上げられる	記載なし	合意内容と同じ
＜自動車分野の並行協議での合意内容＞ 交渉の結果として合意される権利及び義務を TPP 協定に付属する日米 2 国間の市場アクセス（関税）の表に組み入れる	記載なし	交渉の結果は TPP 協定に付属される日米 2 国間の市場アクセスの合意にコミットメントとして組み入れる
＜保険＞ 両国政府は TPP 交渉と並行して取り組む	合意内容と同じ（但し、麻生財務相が会見で、かんぽ生命によるがん保険などの新商品について「適正な競争関係が確立されたことが判断できるまで認可を行う考えはない。少なくとも数年間はかかる」と米国側発表の趣旨に沿って説明した）	TPP 交渉及び並行協議において対等な競争条件について取り組む。日本は、民間保険会社との適正な競争関係が確立されたと判断されるまでは、かんぽ生命による新規および内容変更のがん保険・単体の医療保険商品について認可を行わず、そのためには数年間を要すると思われることを日本単独で（unilaterally）発表

<p>＜農産品＞</p> <p>日本には一定の農産品、米国には一定の工業製品というように、2国間貿易上のセンシティビティ(重要項目)が存在</p>	<p>合意内容と同じ</p>	<p>記載なし</p>
---	----------------	-------------

(出所：日米政府発表文書を下に筆者作成)

3－3 異なる発表内容についての評価

保険分野においては、日本郵政グループのかんぽ生命保険について、米国側発表で「日本は、民間の保険会社との適正な競争関係が確立されたと判断されるまでは、かんぽ生命による新規および内容変更のガン保険及び／または単体の医療保険商品について認可をせず、その判断のためには少なくとも数年間を要すると思われることを日本が単独で発表した」(Japan unilaterally announced on April 12th that it will refrain from approving new or modified cancer insurance and /or stand-alone medical products of Japan Post Insurance until it determines that equivalent conditions of competition with private sector insurance suppliers have been established and Japan Post Insurance has a properly functioning business management system in place, which Japan expects will take at least several years to achieve) と記載している。一方、日本側の発表では、保険などについて「日米間で TPP 交渉と並行して非関税措置に取り組むことを決定」と大まかに述べられているだけで、合意の中身について具体的に触れていない。保険についての協議がどのようなものであったのかは交渉当事者以外知ることができないが、新聞報道等によれば、米国は日米協議の場で日本に対し、かんぽ生命ががん保険などの新事業を始めるのを認めないよう求めたと言われる。それは、日本ではアメリカンファミリー生命保険等の米国保険会社が、がん保険や医療保険で高いシェアを持つからである。日本はおそらく、かんぽ生命と民間生保は競争面で問題はないと反論したと思われるが、米国はこの点で譲らず、その結果、最終的に日米の合意内容には盛り込まないが、麻生太郎財務・金融相がかんぽ生命のがん保険など新商品の申請について「今後、適切な競争関係が確立されたことが判断できるまで認可を行う考えはない」ことを口頭で表明する(4月12日の記者会見)ことで折り合ったものと推測される。

一方、これとは逆に、日本が関税撤廃の「例外」にするよう求めている農産物は、「日本には一定の農産品、米国には一定の工業製品というように、二国間貿易上のセンシティビティ(重要項目)が存在」することを確認した、と日本側発表には記されている。これにより、日本の農産物と米国の自動車は関税を残す余地があることを日本国民に示した形であるが、米国側の発表ではこの部分がそっくり脱落している。すべての分野をテーブルに乗せ、例外なき関税撤廃を行うというレベルの高いTPPの精神から、sensitivity(重要項目)が存在するという「例外」を米政府としてはできることなら触れたくなかったということであろう。この点に関する日米合意について、日米の往復書簡で確認し、発表もしているのだから「合意に齟齬はない」(菅官房長官)と日本側は強調しているが、米国内ではsensitivityに触れていない文書が「合意内容」として見做される可能性は否定できないであろう。

この種の交渉では、合意内容についてのそれぞれの国内での発表や説明にニュアンスが異なることはままあることではある。各国とも国内での反対派、慎重派を刺激しないために、発表の内容を意図的にマニピュレートしがちである。TPPについて米国も一枚岩で纏まっているわけではないため、TPP反対派、慎重派に対する米国政府のスタンスも日本同様、複雑である。全米商工会議所や豚肉生産者、小麦生産者、大手建設機械メーカー等は日本のTPP参加に賛成である一方、自動車業界や鉄鋼業界、全米自動車労組（UAW）、全米鉄鋼労組（USW）などは強く反対している。

日米の事前合意についての発表の内容や説明でのニュアンスの相違から、日本と米国のそれぞれのTPPにかける意気込みや、国益上取り込みたい分野、譲歩したくない分野等が透けて見え、それ自体、TPP交渉の難しさを示していると言えよう。

4. 途中交渉参加の日本はTPPをどう交渉すべきか

TPPへの交渉参加は日本が遅れてその要請をした形となっており、日本として一定の譲歩はやむを得なかったのであろう。一方、米側としても世界第3位の経済国の日本を招き入れて実効性の高いTPPとしたい（日本が参加してこそ、TPPは世界の生産活動の約40%、世界貿易の1/3を占めることになる）との思惑もあり、米議会での日本の交渉参加について承認を得る必要上、日本に対して一定の譲歩を行い（例えば、上述のかんぽ生命に関する部分は日米合意を確認している往復書簡に記載されていない）、合意の発表や説明も議会対策や関連業界を意識した内容となっているという部分もあろう。

日本にとってはTPPの交渉はこれから始まるのであり、今回の合意そのもの、及び合意に関する日米の発表や説明振りをこれ以上細かく議論する意味はないように思われる。むしろ、交渉に参加する日本にとってはTPPの意味や本質を改めて認識、理解し、日本のスタンスや戦略を検討することの方が、交渉参加が決まったこの時点ではより重要である。

日本がTPPに参加する意味やその必要性については、既にいくつかの論考で述べてきたが、以下では2つの側面から敷衍してみたい。

4 - 1 TPPの戦略的重要性

まず、政治、経済、安全保障におけるTPPの戦略的重要性である。米ホワイトハウスのマイク・フロマン（Michael Froman）大統領次席補佐官（Assistant to the President and Deputy National Security Advisor for International Economic Affairs 国際経済担当国家安全保障担当次席補佐官。オバマ大統領により次期米USTR代表に指名されている）が今回の合意を米国を代表して説明する際、その冒頭述べているように、TPPは米国にとり経済面での米国のアジアへの回帰（Asian pivot）ないしリバランス（rebalancing）というオバマ大統領のアジア重視政策を体現する戦略的重要性を持つものである。

日本がTPPに参加することで、上述のTPP閣僚会議の共同声明や日米合意に関する米国側発表文書に記載されているように、TPPは世界のGDPの40%、世界貿易の1/3（40% of global GDP and one-third of all world trade）を占める自由貿易圏となる。TPPというレベルの高い通商協定は、

中国等のいわゆる「国家資本主義」(state capitalism) に対して自由市場経済のルールを確立する意味合いがある。米国にとり、米国の同盟国で世界第3位の経済国である日本を交えて、アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) に向けた道筋となるTPPを通じ、アジア太平洋の秩序形成のルール作りを行うことは米国の戦略上必須であるが、これは日本にとっても、台頭する中国に向き合い、あるいは中国をこちら側のルールに誘い込むためのアジア太平洋諸国との同盟化戦略上、重要なのである。

日本は、東アジアで日・中・韓の3か国やASEAN+6 (日・中・韓・豪・NZ・印) の経済連携協定 (RECEP) を通じて経済統合を進めていく上で、TPPによる米国との結び付きは必須である¹。日本がTPPに参加すれば、中国もその動きを無視し得ず、豪州やNZを含めた拡大東アジアにおける経済連携に積極的にならざるを得ないであろう。日本は、米国抜きの東アジアでの経済連携を追求しているという従前からの米国の批判もかわせることにもなる。

日米両国にとり最も優先度が高い現下の課題は、経済はもとより、政治的、軍事的に大きく台頭し「核心的利益」(core interest) の領域を拡大しつつある中国とどう向き合うかである。中国に対して、米国や日本を含めたアジア太平洋の各国が単独 (bilateral) で対応していくのは最早不可能な時代になっている。多くの国を巻き込み、地域で (regional) 多国間の包括的な施策を講じていくことが中国と建設的に向き合う望ましい方法であり、それを通じて、経済、安全保障、エネルギー、環境といった多岐の分野で重層的な協力関係を築き上げていくが必要になっている。このような政治経済環境において、日本がアジア太平洋のレベルの高い多国間通商協定であるTPPに加わることは戦略的な意味が大きいのである。包括的戦略の一環として、自由、民主主義、人権の尊重、法の支配といった国際公共財としての「普遍的価値」(universal value) を共有するTPPの交渉に日本が参加し、その早期妥結を目指すことに重要な意味がある。

4-2 国内既得権益と国益

次に、国内の保護主義勢力、既得権益勢力、抵抗勢力への対応の観点である。TPPに対しては日本、米国いずれも国内の保護主義勢力等から強い抵抗や要求があり、これにきちんと対応することはけだし当然であろう。TPP交渉においては特に、米国では自動車業界から、日本では農業団体からの抵抗と要求が強い。米国の自動車業界からの抵抗は、日本における目に見えない非関税障壁 (non-tariff barrier) についてであり、日本市場に進出するには極めて困難な障壁が存在しているとの主張である。米国では、2013年3月中旬に、民主党議員43名 (下院35名、上院8名) がオバマ大統領に対し、日本のTPP交渉参加に対する反対の意を伝える書簡を送っており、日本の金融政策により更に円安ドル高が進めば、米自動車産業等の製造業から日本のTPP交渉参加に一層の反発が強まる恐れもある。また、米USTRは本稿脱稿時点 (2013年5月末) で、日本の交渉参問題に関し、広くステイクホルダーから対日要求項目に関する意見 (public opinion) 公募を実施している。その結果を踏まえて7月2日に公聴会を開催する予定であるが、厳しい意見が出されると見る

1 2013年2月のオバマ大統領との日米首脳会談において、安倍首相が日本のTPP交渉参加の意思を表明した以降、日中韓FTA交渉やRCEPの多国間経済連携協定が動き出している。

向きもあり、日本の正式参加後の影響面と併せ注目する必要がある。他方、日本では特に農業団体から、例外なき関税撤廃を目指すTPPへの抵抗が従前から強く、コメ、小麦、砂糖、乳製品、牛豚肉の農産品5項目は「聖域」として死守するスタンスは崩していない。

4月12日の日米合意において、米国の自動車関税については上で見たように「TPP交渉における最も長い段階的な引下げ期間（the longest staging period in the TPP negotiations）に従って撤廃され、かつ最大限に後ろ倒しされる」ことで合意したが、この「最も長い段階的な引下げ期間」はおそらく10年ということになろう。10年のスパンで自動車に関わる米国の関税が撤廃されることが合意されたということは、米国から見れば、日本の農産品関連の関税についても、米国がいかに譲歩したところで、米国にとっての自動車関税と同様「10年の期間での撤廃」が迫られることが予想され、この間に抜本策を講じて日本の農業を強くしていくことが喫緊の課題となる。

日本は、これからTPPにおいて既交渉参加国と厳しい交渉を行うことになるが、それは、国内の既得権益を保護するために交渉をするということではない。日本全体としての国益を勝ち取るためのTPP交渉である。そして、この交渉と同時並行して、国内での規制緩和や効率化、構造改革等を強力に進めることなく、単に現状（status quo）の既得権益を守るというようなことであれば、それは間違いなく日本のTPP参加を失敗に導くであろう。日本が、国内の既得権益を守ろうとする組織や団体の圧力に屈し、21世紀の世界秩序を塗り替えるほどの大きな枠組みであるTPPでの交渉に臆することがあるとすれば、アジア太平洋地域における日本のリーダーシップや発言力の低下は免れない。

5. むすびにかえて 交渉力が試される日本

世界経済規模第3位の日本がTPPに参加する意味は大きく、であればこそ日本の交渉参加を既交渉参加の11か国は概ね歓迎をもって受け入れた。11か国とのすべての合意を踏まえ、米国政府（USTR）は4月24日に米議会に通知し、少なくとも90日間の猶予期間²を踏まえると、日本の交渉参加が認められるのは2013年7月下旬（計算上では7月23日）となることがほぼ確定した。既交渉参加各国政府がそれぞれの国の意思として、日本のTPP交渉参加にgreenlightを出したこの段階において、日本はTPPに参加する意味を改めて認識し、アジア太平洋地域での多国間通商のルール作りの道筋であるTPPをぶれさせるようなことがあってはならない。

既交渉参加11カ国は5月にペルー（リマ）において拡大交渉会合を開き、これまでの議論で積み残してきた分野の問題（繊維や農産物のsensitive品目）の取り扱いを協議したが、この段階では正式な交渉参加国となっていない日本はこの協議に加わることが出来なかった。そのために、日本から交渉会合には担当官が派遣されはしたが、実際は大使館等の非公式ルートを通じて会合に関する情報を収集するしかなかった。日本のTPP協議への合流は、7月の第18回TPP交渉会合（マレーシアで開催予定。7月15日～25日）においてである。その後、同年9月にはTPP閣僚会議が開催される。次いで、同年10月のインドネシアでのAPEC首脳会議に合わせてTPP首脳会合を開催し、そ

² 米国は外国と新たに通商交渉に入る場合、米議会ですべての90日間の議論を経る必要があるとのルールがある。

こでTPP内容の大筋合意に漕ぎつけ、2013年中にTPPの妥結ないし締結という筋書きが描かれているようである。このような日程を考えれば、日本がTPPのルール作りに関われるのは極めて限定された期間である。TPPにおいて米国に次ぐ経済力を有する日本が7月下旬に参加することを鑑みれば、TPP妥結・締結は場合によっては2014年以降に持ち越される可能性もある。

晴れてTPP交渉に参加すれば、日本はこれまでの合意内容や交渉参加各国の思惑、情報が得られ、また短期間ではあるが日本としての意見表明や主張も可能になり、日本に有利に運ぶことができるようになる。日本は、途中参加のハンディキャップをいかに跳ね返し、日本国内の農業団体等からの要請と整合性をもたせて、主導権を取りながらアジア太平洋のルール作りにおいて短期間に最大の国益を勝ち取ることが求められる。

途中参加の日本が、TPP交渉においてアジア太平洋の新しい秩序形成に大きく貢献すれば、日本は再びアジア太平洋での指導的役割を担うことに繋がるであろう。他方、TPPは通商交渉であり、交渉参加国間のシビアな駆け引きの場である。途中参加の日本は、上で見てきたように、米国との事前交渉の段階において、自動車の関税や保険分野において大きな譲歩という参加料を払うことになった。しかし、ハンディがあるにしろ、自国に有利にもっていくのが国際交渉である。その意味で、日本外交の実力が試されるのである。TPP交渉において、安倍首相は外務省のベテラン外交官³を首席交渉官とする100人規模の省庁の枠を超えた交渉チームを作った。日米の経済と政治安全保障上、戦略的に極めて重要で日米関係の強化に資するこのTPPの交渉において、日本が確固不拔の戦略と戦術をもって、利害や主張が対立する既交渉参加国とのTPP参加交渉に臨むことを強く期待する。

(了)

参考資料

TPP Ministers Chart Path Forward on Key Issues and Confirm Next Steps on Japan's Entry (2013_04_20)
Statement by Acting U.S. Trade Representative Demetrios Marantis Regarding Japan and the Trans-Pacific Partnership, 04/12/2013.

<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/april/amb-marantis-japan-tpp>

Toward the Trans-Pacific Partnership : U.S. Consultations with Japan (April 13, 2013), Office of the United States Trade Representative Executive Office of the President Washington, D.C..

Ambassador Sasae's Letter to Ambassador Marantis (April 12, 2013) (日米間の協議結果の確認に関する佐々江駐米大使発書簡)

Ambassador Marantis's Letter to Ambassador Sasae (April 12, 2013) (日米間の協議結果の確認に関するマランティス米国通商代表代行発返書)

「日米協議の合意の概要」内閣官房TPP政策対策本部（平成25年4月12日）

「新たな交渉参加国として日本を歓迎する旨のTPP交渉参加国の発表について」（2013年4月21日）TPP政府対策本部長 甘利明（内閣官房）

星野三喜夫『『東アジア共同体』とアジア太平洋の地域統合～米国が地域統合に関与・参加することの必要性和妥当性～』『国際金融』、外国為替貿易研究会、1213号、2010年6月1日

星野三喜夫「TPP不参加選択なし」産大レクチャー（47）、柏崎日報2011年5月21日

星野三喜夫『「開かれた地域主義」とアジア太平洋の地域協力と地域統合～APECの適切性と親和性についての実証的研究～』パレード、2011年4月

星野三喜夫 『『開かれた地域主義』と環太平洋連帯構想』、『国際金融』、外国為替貿易研究会、1224号、2011年5月1日

星野三喜夫 「TPP参加は日本の優先順位である（上）」、『国際金融』、外国為替貿易研究会 1239号、2012年8月1日

星野三喜夫 「TPP参加は日本の優先順位である（下）」、『国際金融』、外国為替貿易研究会 1240号、2012年9月1日

星野三喜夫 「第三次アーミテージ・ナイ報告書とTPP」、『国際金融』 外国為替貿易研究会 1246号、2013年3月1日

TPP negotiations and Japan's bargaining power to be therein tested

Mikio HOSHINO

2013年6月

新潟産業大学経済学部紀要 第42号別刷

BULLETIN OF NIIGATA SANGYO UNIVERSITY
FACULTY OF ECONOMICS

No.42 June 2013